

八代尚宏 編著

行政財政改革の 経済学

政府の役割の再検討

八代尚宏 編著

行財政改革の経済学

政府の役割の再検討

東洋経済新報社

編著者紹介

昭和21年生れ。国際キリスト教大学（昭和43年）、東京大学経済学部（45年）卒業。同年経済企画庁入庁。昭和50年より米国メリーランド大学に留学（経済学部博士課程終了）。帰国後、経済企画庁官房企画課を経て、昭和57年よりOECD日本政府代表部一等書記官。〈著書〉『現代日本の病理解剖——教育・差別・福祉・医療の経済学——』（東洋経済新報社、昭和55年、第23回日経経済図書文化賞受賞）。

行財政改革の経済学

定価 1800 円

昭和57年12月2日 発行

編著者 やしろたかひろ 八代尚宏

発行者 佐野佳雄

発行所 東京都中央区日本橋本石町1の4 東洋経済新報社

郵便番号 103 電話03(270)4111(大代表) 振替口座東京3-6518

© 1982 〈検印省略〉 落丁・乱丁本はお取替えいたします。

3033-3720-5214

Printed in Japan

はじめに

さる昭和五六年三月に臨時行政調査会が発足して以来、「行財政改革」はすでに一年半にわたってマスコミの大きな話題となっている。しかし、それにもかかわらず、「行財政改革」とは具体的に何かということについての社会的合意が十分成立しているとはいえない。行財政改革とは増税なき財政再建のための手段であるという声が一方にあれば、逆に財政再建こそ行財政改革の戦術であるという声も他方にある。また、公務員を大幅に減らし、その給与もカットすべしという声と、官僚はもつとしっかりせよという声が同時に聞こえて来る。よく行財政改革について「総論賛成・各論反対」という表現が用いられるが、一体、人々が賛成している「総論」とは何か、ということ自体、きわめて曖昧なものとなっている。

行財政改革には二つの異なった面がある。その一つは、政府という大きな組織を通じた資源配分があり方を大幅に変革することであり、他の一つは、それを達成するための国民的合意の形成である。ここで前者は、基本的には資源配分の最適化を追求する経済の問題であるのに対して、後者は人々の

異なる利害の調整を図る政治の問題である。

これまでの行財政改革の議論をみると、ともすればその政治的な側面、すなわち誰が得をして誰が損をするか、という点に関心が集中し、その結果、たとえば公共事業費に比べて教育、福祉の面に負担が片寄り過ぎていたりとか、補助金を削減する前に政府自ら血を流すべきであるとかの「負担の公平論」がしばしばみられる。しかし、こうした議論は、暗黙のうちに現在の財政支出の内容が最適であり、財政収支の改善のためには、「国民感情」を配慮して個々の歳出項目をできるだけバランスを取って削減するべきであるという、およそ行財政「改革」とはほど遠い発想に基づいている。行財政改革の政治的な側面が重要であることはもちろんであるが、あまりにもそうした観点からだけ論じられるならば、行財政改革の本質から外れることになる危険性が大きい。

本書の主たる目的は、行財政改革を経済学的な視点から考えることにある。まず第1章「行財政改革とは何か」では、行財政改革を民間の減量経営に対応した「減量行政」として整理した。また、この考え方を財政支出の「聖域」である福祉の分野に適用したものが、第2章「福祉行政改革の方向」と第3章「新しい日本型福祉社会の構想」である。

次にムード的な行財政改革ではなく、合理的な政策判断に基づいた「財政再建のあり方」を提唱したものが第4章である。また第5章「積極的産業政策（PAP）の理想と現実」では、OECDでまとめられた産業部門への政府介入のあり方についての議論がまとめられている。

さらに、第6章では、臨調答申で行政の目指すべき目標の一つとして取り上げられた国際社会に対する積極的貢献の重要な柱の一つである「国際化の中での経済協力」が、また、第7章「金融制度変革とマネーサプライ管理」では、現在大きな変革期にある金融制度とそれに対応した政策のあり方がそれぞれ論じられている。さらに、最後の第8章「行政改革と総合調整機能の強化」は、行政の総合調整機能強化についての臨調基本答申の考え方の問題点を整理したものである。

本書は広い意味での行財政改革のあり方を経済的な面から考えたものであり、なかには必ずしも今回の臨調答申と直接的に結びつかないものも含まれている。また、各章はいずれも独立しており、各執筆者の間の意見の調整は行なっていない。さらに、いうまでもなく、本書において述べられている意見は、それぞれの著者の所属する省庁の見解と無関係である。

最後に、本書を企画して頂いた東洋経済新報社の渡辺昭彦氏に感謝したい。

昭和五七年一〇月

八代 尚 宏

目次

はじめに

第1章 行財政改革とは何か

一 はじめに	二
二 行財政改革への経済学的視点	四
三 減量経営と「減量行政」	一
四 今後の方向	三

第2章 福祉行政改革の方向

一 はじめに	一〇
二 医療保険制度改革の方向	三
三 年金制度改革の方向	三
四 社会福祉のあり方	五

第3章 新しい日本型福祉社会の構想

一 西欧型福祉社会の破綻	三
二 米国における社会保障見直し	六
三 第二臨調と日本型福祉社会	六
四 これまでの「日本型福祉」論の問題点	七
五 日本型福祉の新しい意味	七

第4章 財政再建のあり方

一 はじめに	六
二 財政大幅赤字の背景	八
三 中央政府の収支大幅赤字の背景	八
四 税収と社会保障関連支出	九
五 財政再建を急ぐ理由はない	一〇
六 様々な予算編成システムについて	一〇
七 中・長期的な財政計画の確立を	一四

第5章 積極的産業政策(PAP)の理想と現実

一 はじめに	一三
--------	----

第6章

国際化の中の経済協力

二	PAPのなかでの政府助成の位置づけ	一三〇
三	成長部門への政府助成とその論点	一二三
四	日本における政府助成をめぐる	一二九
五	衰退部門への政府助成とその問題点	一三五
六	素材産業における市場調整と政府介入是非論	一四〇

第7章

金融制度変革とマネーサプライ

一	はじめに	一五二
二	国際化——二一世紀への大きな流れ	一五三
三	経済協力の歴史	一五五
四	経済協力の現状	一六一
五	経済協力行政の現状	一六五
六	経済協力の課題と対応	一七二
七	経済協力の推進のために	一八四
金融制度変革とマネーサプライ		
一	はじめに	一九〇
二	金融制度の変革	一九二
三	経済的側面からみた金利自由化	一九六

第8章

行政改革と総合調整機能の強化

四	政治過程からみた金利自由化……………	一九八
五	金利自由化とマネーサプライ……………	二〇五
六	マネーサプライのコントロールビリティ……………	二〇六
七	マネーサプライ・コントロールの操作目標……………	二一一
八	おわりに……………	二一七
一	臨調基本答申における総合調整の論理……………	三三
二	総合調整機能の意味とその必要性……………	三七
三	総合調整機能強化と政府計画の役割……………	三六

第1章 行財政改革とは何か

一 はじめに

さる五六年三月に臨時行政調査会（以下臨調と称す）が発足して以来、ほぼ一年半にわたって、行財政改革の話題はジャーナリズムを賑わしている。行財政改革という本来地味なトピックがこれほど一般の関心を集めた背景には、英国のサッチャーや米国のレーガン政権の登場による「小さな政府」への国際的な潮流とともに、国内的には第二次石油危機後の実質所得の低迷のなかで、国民生活における租税負担の圧迫が大きな要因として考えられる。こうした状況の下で、故大平首相時代の「一般消費税の導入による財政再建」の代替案として、「増税なき財政再建」が唱えられたことも、行財政改革に対する一般の関心を高めた大きな要因であろう。

ところで、行財政改革と財政再建は、本来どのような関係にあるのだろうか。まず行財政改革によって歳出を削減し、それによって財政再建を図るという考え方に対しては、いうまでもなく、政府支出の大幅な削減は、少なくとも短期的にはデフレ効果によって財政収支の改善よりはむしろ悪化をもたらす可能性が大きいことを指摘しなければならない。また、行財政改革の基本はあくまでも政府活動の効率化にあり、無駄な支出の削減が結果的に財政の赤字幅の減少につながる場合があるとしても、それは本来副次的な効果に過ぎないというべきであろう。むしろ、公企業の立て直しの場合のよ

うに、過渡的には現行以上の財政援助が必要となる可能性すらある。

他方、これとは逆に、「増税なき予算編成」という大方針が、行財政改革の突破口になるという考え方があつた。これは、放置しておけばどこまでも膨張する予算にとりあえず歯止めをかけておいて、その間に行財政改革を進めるというきわめて政治戦術的なねらいである。しかし、こうした政策は、たとへ予算の総額を短期的に抑制するという効果はあるとしても、歳出削減の優先順位を明確にしない限りは、結果的にあらゆる項目の予算を少しずつ節約し、財政支出の配分を現状のまままで固定化するというおよそ行財政改革とはほど遠い結果に終わりがねない。

また、毎年、米価や公務員給与の改定の時期毎に、それらを抑制できるかどうか、あたかも行財政改革の試金石であるかの様な論議がなされることは、行財政改革の本質を財政支出の節約に矮小化して考えるのに等しい。もし米価を単に一二年据え置いたとしても、それによって食糧制度の矛盾が解消されるわけではない。農業問題の本質は、企業である専業農家と、家計に毛の生えたような兼業農家とをひとまとめにして考えている食糧制度自体をどう改善するかという点にあり、米価をめぐる年々の攻防は予算上の一つの問題であつても行財政改革の問題ではない。

また、公務員給与の問題についても、農業問題と同様に、わが国経済社会の急速な発展に伴う産業や職業構造の変化によって、行政部門のうち労働力が遊休している分野と、新規行政需要が拡大し、人手不足に陥っている分野とのアンバランスをどう解決するかという問題についての明確なビジョン

なしに、単に給与水準を抑制しようとすることは、その場しのぎの対策にはなっても、長い目でみて行政の効率化に役立つものではない。この点については後に詳しく論じることとする。

二 行財政改革への経済学的視点

本章の主たる目的は、行財政改革をめぐる諸問題を主として経済学的な視点から採り上げることである。そのためには、まずこれまで政府の役割とされてきたものは何であったか、またそれがなぜ膨張してきたか、さらに、現在何が行財政改革の対象とされるか、等の総論について順を追って考えてみよう。

行政改革の二つの意味

“行財政改革”とは何かと問われれば、それは政府行財政の無駄を省くことであると答えることは容易であろう。しかし、それでは何が“無駄”な行政であるかという点について答えることは必ずしも容易ではない。一般に行政の無駄と言われるものには大別して二つの種類がある。一つは行政がそのあるべき範囲を越えて拡大していることに伴う無駄と、二つには行政の本来の守備範囲内でもそのやり方が効率性を欠く場合である。

このように考えれば、行政改革の典型的なケースとして次の二つが考えられる。まず第一の方向は

現行の政府行政の対象範囲を最適なものとは仮定し、その行政活動の効率化に重点をおくことである。これに対し第二の方向は、現行の効率性の水準をある程度まで所与とし、政府行政の範囲を大幅に縮小することである。これらのいずれもが必要であることはいうまでもないが、筆者としては次に述べる理由で後者の方がより重要であると考ええる。

まず第一に、行政活動における効率性の追求にはおのずから一定の限界があることである。企業活動における効率化とは一定の投入量のもとでの産出量を増やすことであると定義すれば、公共サービスを生産する行政活動においてはそもそも“産出量”の具体的な指標を欠くという基本的な問題点がある。また、比較的民間企業に近い性格の鉄道や郵便事業についてさえも、全国一律水準のサービス提供という“公共性”が求められる結果、民間企業の場合のように利潤率という明確な基準だけで判断できない。

第二に、財政法定主義のもとで、一度国会の承認を得た予算の内容はその細部に至るまで容易に変更することは困難であり、その執行にあたって臨機応変の処理が許されないことである。とくに、予算項目のうち最小単位である目を越えて資金の流用ができないため、一年間の支出内容について完全予見 (Perfect foresight) 能力がない限り、必ず非効率的な資源配分が生じることになる。

また、これと関連する点として、会計検査院による厳格な支出内容のチェックが、そのための膨大な書類作成事務を必要とすることがある。かつては民間企業でも、とくに銀行等においては、一円の

計算ミスがあつても全員を残業させてチェックさせるという慣行があつた。しかし、今日では人件費の上昇に伴い、ある程度の範囲内の誤差はコスト・ベネフィット計算上許容すべきという考え方が一般化している。しかし、公務部門においては、現在でもなお、不正防止のおそれを失くすためにはどれほどのコストをかけても良いという前提が生きており、業務の効率化を制約する一つの要因となっている。

第三に、政府行政について民主的な手続きを嚴格に守ることは、ある程度まで私的な効率性を犠牲にした上で成立するといえる。たとえば、法人企業の年間の決算および予算案の審議はわずか二〇分程度で済まされるのに対して、政府の決算、予算案の審議は衆議院、参議院の双方合わせて延々二カ月にも及ぶ。

たしかに、高度経済成長とそれに伴う産業構造の急速な変化のもとで、衰退産業にかんする行政のうちには、その必要性を明らかに失っているにもかかわらず、依然として存続しているものもある。しかし、少なくとも国立学校や国立病院などを除く、狭義の公務サービス部門に従事する非現業一般省庁の定員は、五次にわたる定員削減計画のもとでピーク時の昭和四二年当時に比べ約四万三〇〇〇人の減少、昭和四二年度定員の約一二％減（昭和五六年度末）となつており、この間の新規行政分野の大幅な拡大を考慮すれば、単純に考えて公務サービスの生産性は、すでにかなりの程度向上しており、また、今後六一年度までの定員削減計画が実施されれば、この傾向は変らないものとみられ

る。

従つて、以下では、そうした効率性において相対的に劣る公共部門がなぜ「大きな政府」に膨張したか、という点を中心に検討することとする。

政府活動の役割

政府活動についての経済分析の古典ともいふべきマスグレイブの『財政理論』⁽²⁾によれば、政府の介入が求められる分野として、資源配分機能、経済安定機能、および所得再分配機能の三つがある。

まず第一に、政府の最も重要な機能として、市場における資源配分の欠陥を補うために必要な調整を行なうことがある。たとえば、ガルブレイスの議論にみられるような大企業による市場での価格支配力と消費者の広告、宣伝に対する依存効果の弊害を重視する立場からは、政府がカルテルの規制や公正取引の維持のために、法律による強制力を用いて市場における資源配分に干渉し、大企業にさまざまな手段で対抗する役割を果たすことが必要とされる。また、産業社会の発展のもとで数々の新しい商品や取引形態が市場に登場することにより、企業と比べた消費者の情報不足から生じるハンディキャップを補うための、政府の消費者保護施策に対する需要も高まっている。

こうした市場活動に対する政府の規制の他に、市場によっては供給されにくい財、サービスを提供することも政府の古典的な役割の一つである。わが国の社会資本は短期間のうちに急速に成長した民間経済活動や私的消費水準の向上とともに、高度成長期においてはその相対的な不足が常に生じてお